

Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina¹

In Bosnien-Herzegowina hat die internationale Gemeinschaft nach Paraphierung des Abkommens von Dayton am 21. November 1995 ihre bislang größte und anspruchsvollste Friedensmission aufgebaut. Neben der SFOR (Stabilization Force), die die Umsetzung der militärischen Vereinbarungen sicherstellt, fungiert das Büro des Hohen Repräsentanten (Office of the High Representative) als zentrale Koordinationsstelle für den zivilen Wiederaufbau. Die Vereinten Nationen wurden mit der Rückführung der Flüchtlinge beauftragt, die OSZE mit der Durchführung von Wahlen. Mehr als 600 internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen wirken vor Ort an Aufbau und Konsolidierung des Friedens in und um Bosnien-Herzegowina mit.

Trotz dieser beispiellosen Anstrengungen blieb Bosnien-Herzegowina, das infolge des Krieges faktisch in drei ethnische Teilgebiete zerfiel, auch nach dem Pariser Friedensschluss das Sorgenkind der Staatengemeinschaft.² Auf allen politischen Ebenen dominierten fünf Jahre lang nationalistische Parteien das Geschehen. Im Widerspruch zu den Vereinbarungen von Dayton behinderten sie nach Kräften das Zusammenwachsen des ethnisch zerrissenen Staates. So urteilte der Hohe Repräsentant Ende 2000: „Es ist in all der Hochstimmung um die Veränderungen jenseits von Drina und Save frustrierend festzustellen, dass sich das mit viel internationalem Engagement bedachte Bosnien und Herzegowina nicht entschieden genug von seiner Vergangenheit zu lösen scheint. In Bosnien und Herzegowina gibt es so gut wie keine Aufbruchstimmung. Statt einer demokratischen Revolution, die die alten nationalistischen Parteien hinwegfegt, bestimmt immer noch zähes Ringen um den ethnischen Vorteil den politischen Alltag.“³ Erst die Wahlen im November 2000 schufen die Grundlage für einen (wenn auch vorsichtigen) politischen Neuanfang. Nun gibt es endlich Hoffnung auf eine deutlich verbesserte Kooperation zwischen den Volksgruppen.

Fehlendes gesamtbosnisches Staatsverständnis

Die Machtkontinuität der alten nationalistischen Eliten und die tiefgreifende Identitätskrise der heute nur noch rund 3,2 Millionen Einwohner zählenden Vielvölkerrepublik haben die zügige Implementierung des Dayton-Abkommens behindert.⁴ Das Land ist seit Beginn des jugoslawischen Nachfolgekrieges in ethnischer, politischer, wirtschaftlicher und psychologischer Hinsicht zutiefst gespalten, ethno-kulturelle Identitäten (die serbische, kroatische und bosniakische) gehen überwiegend mit gegnerischen politischen Loyalitäten konform. Eine staatsbürgerlich und nicht ethno-kulturell definierte Nationalidentität gibt es nicht und hat auch historisch nie existiert: Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bestimmt die ethno-nationale Zugehörigkeit mehr als die regionale oder staatliche das Bewusstsein der Menschen.⁵ Man

-
- 1 Aktualisierte Fassung. Erstmals erschienen in: Zur Problematik der Stabilisierung des Westbalkans. Hg. von der Landesverteidigungsakademie Wien und vom Militärwissenschaftlichen Büro. Wien 2000 (=Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 5/2000), S. 5-20.
 - 2 Vgl. Marie-Janine Calic, Probleme der internationalen Friedenssicherung in Bosnien-Herzegowina, in: Südosteuropa Mitteilungen 38 (1998) 3, S. 215-230.
 - 3 Wolfgang Petritsch, Bosnien und Herzegowina fünf Jahre nach Dayton, in: Südosteuropa Mitteilungen 4/2000, S. 297-312.
 - 4 Zum Stand der Implementierung vgl. die Berichte des Hohen Repräsentanten an den UNO-Generalsekretär unter <http://www.ohr.int>.
 - 5 Vera Krizišnik Bukić, Bosanski identitet, Sarajevo 1997, S. 58.

begreift sich also eher als Serbe, Kroat oder Bosniake (bosnischer Muslim) denn als Bosnier im staatsbürgerlichen Sinn. Die im Selbstverständnis der bosnischen Bevölkerung verankerte Teilung in drei gleichberechtigte ethnische Entitäten wurde auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht aufgehoben. Unter der Herrschaft der Kommunisten galt das Prinzip, dass Bosnien-Herzegowina „weder serbisch noch muslimisch noch kroatisch ist, sondern gleichzeitig serbisch, muslimisch und kroatisch“.⁶ Dieses Prinzip der ethnischen Koexistenz verlor erst während der jugoslawischen Sukzessionskriege durch die Politik der ethnischen Vertreibungen seine bestimmende Rolle. Nach dem Willen der nationalistischen politischen Eliten sollten die Regionen Bosnien-Herzegowinas nur noch entweder serbisch oder kroatisch oder bosniakisch sein. So bleibt es fraglich, ob und wann es je gelingen wird, ein staatsbürgerlich orientiertes Nationalverständnis zu etablieren.

Die größten Probleme bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens entstehen dort, wo es um die Wiederherstellung multiethnischer Gemeinschaften und um die Schaffung gemeinsamer Institutionen und Politiken geht. So hat die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen bei weitem nicht die Ergebnisse erzielt, die sich die Staatengemeinschaft zum Ziel gesetzt hatte.⁷ Nach Angaben des UNHCR lebten Anfang 2001 immer noch 518 000 als Vertriebene im eigenen Land, und mehr als 600 000 Flüchtlinge befanden sich im Ausland. Die Zahl der als Minderheit zurückgekehrten erreichte im Jahr 2000 die Rekordmarke von rund 67 000.⁸ Die Rückkehr von Flüchtlingen wurde vor allem durch die politische Repression der lokalen Machthaber (neben den illegalen Registrierstellen auch die Erhebung von Sondersteuern und die Verweigerung von Personaldokumenten), die gefährliche Sicherheitslage, fehlende Unterkünfte, sowie De-facto-Enteignungen aufgrund zweifelhafter Eigentumsgesetze behindert.⁹ Mittlerweile wurde jedoch eine Kommission eingerichtet, die Ansprüche Vertriebener auf Grundeigentum prüfen und bei Bedarf dessen Rückgabe an die rechtmäßigen Eigentümer sichern soll. Die Hälfte aller Anträge auf Rückerstattung wurden bis Anfang 2001 bearbeitet, jeder Fünfte wurde entschädigt.

Hoffnung auf demokratischen Wandel

Der Staat Bosnien-Herzegowina ist schon aufgrund seines komplizierten Verfassungsaufbaus wenig funktionsfähig. Das dreiköpfige Präsidium, das Zweikammer-Staatsparlament und der Ministerrat sind paritätisch durch die drei Staatsvölker besetzt. Der Missbrauch von Vetorechten hat regelmäßig zu Entscheidungsunfähigkeit und gegenseitiger Blockade geführt. Erschwerend hinzu kommt, dass die beiden Entitäten Föderation Bosnien-Herzegowina und Republika Srpska wesentlich mehr Rechte besitzen als die Gesamtstaats-Regierung, deren Kompetenzen sich auf die Gebiete Außenpolitik, Außenhandel, Zollpolitik, Staatsbürgerfragen, Transportwesen und Geldpolitik beschränken. Die Entitäten dürfen dagegen sogar eigene Staatsangehörigkeiten vergeben und Armeen unterhalten. Kompetenzkonflikte waren vorprogrammiert, eine einheitliche Politik war unter Herrschaft der drei nationalistischen Parteien SDA, SDS und HDZ erschwert.

Bei den Wahlen vom 11. November 2000 wurden nun erstmals nichtnationalistische Parteien gestärkt und sowohl auf Ebene des Gesamtstaats wie der beiden Entitäten an die Regierung gebracht.¹⁰ Auf Gesamtstaatsebene regiert das Zehn-Parteien-Bündnis „Allianz für

6 Omer Ibrahimagić, *Državnost i nezavisnost Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1997, 2. Aufl., S. 28.

7 Reconstruction and Return Task Force. *An Action Plan in Support of the Return of Refugees and Displaced Persons in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, March, 1998.

8 Vgl. die Angaben unter www.unhcr.ba.

9 International Crisis Group, *The Anatomy of Hate and Fear*, 10.8.1999.

10 International Crisis Group, *Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles*, Sarajevo/Brussels 18 December 2000.

den Wandel“ unter Führung der multiethnisch ausgerichteten Sozialdemokratischen Partei. Diese stellt auch den Präsidenten des Ministerrats, Božidar Matić. Die Föderation Bosnien-Herzegowina wird unter Ministerpräsident Alija Behmen durch dieselbe Koalition regiert. In der Republika Srpska hat Premierminister Mladen Ivanić von der „Partei des demokratischen Fortschritts“ eine Expertenregierung aus gemäßigten und national-orientierten Parteien gebildet.

Durch den Machtwechsel scheint sich ein neues Klima der Kooperation auszubreiten. Erstmals trafen die Premierminister der beiden Entitäten zusammen, um Wege der künftigen Zusammenarbeit in den Bereichen der Gesetzgebung und Wirtschaftspolitik auszuloten. In der Föderation sollen endlich die parallelen kroatisch-bosniakischen Strukturen abgeschafft werden.

Noch ist die Basis für einen politischen Neuanfang allerdings schmal und zerbrechlich. Die nationalistischen Parteien SDA, HDZ und SDS haben in den zwei Entitäten immer noch eine starke Stellung inne.

In der in Kantone untergliederten „Föderation“ hat die Regierungsbildung zu einer tiefgreifenden politischen Krise geführt. In vier von zehn Kantonen hat die nationalistische kroatische HDZ die Mehrheit errungen, die sich als Alleinvertreterin des kroatischen Volkes sieht und die neue Regierung nicht anerkennt. Sie reklamiert 90 % der kroatischen Wählerschaft für sich und beharrt auf Regierungsbeteiligung. Bereits am 28. Oktober 2000 gründeten die HDZ und einige kleinere kroatische Parteien die „Kroatische Volksversammlung“. Am Wahltag (11. November) organisierte sie zu ihrer Unterstützung ein Referendum in den kroatischen Mehrheitsgemeinden, wurde deswegen von der Wahlkommission bestraft und boykottiert seither das Föderationsparlament und die Kantonsversammlungen. Am 3. März 2001 beschloss die HDZ in Mostar den Aufbau einer kroatischen Selbstverwaltungsstruktur. Der Hohe Repräsentant entließ deshalb das kroatische Mitglied der Präsidentschaft, den HDZ-Politiker Ante Jelavić, und drei seiner Mitstreiter wegen Verstoßes gegen die Verfassung und das Dayton-Abkommen. Die HDZ versucht seither durch „Ultimaten“ eine Regierungsbeteiligung in der Föderation zu erzwingen. Ferner haben 8 000 kroatische Militärangehörige die Föderationsarmee verlassen.

Ungeachtet dieser Krise wollen die neuen Regierungen von Staat und Entitäten ihren Schwerpunkt in der Reform von Wirtschaft und Institutionen setzen, denn das Land leidet trotz der bedeutenden Wiederaufbauanstrengungen der Staatengemeinschaft an tiefgreifenden sozialökonomischen Problemen. Schon zu jugoslawischer Zeit war Bosnien-Herzegowina ein vom Bund subventioniertes „Entwicklungsland“. Reformstau, veraltete und unproduktive schwerindustrielle Strukturen sowie ein zersplitterter Wirtschaftsraum hemmen die Revitalisierung der Wirtschaft.

Nach Dayton ging die Weltbank von einem Finanzbedarf von rund 5,1 Milliarden Dollar für den Wiederaufbau in den ersten fünf Jahren bis Ende 1999 aus.¹¹ Die Gebergemeinschaft sagte nach fünf Geberkonferenzen rund 5,5 Milliarden zu. Ausgegeben wurden aber wahrscheinlich nur 4,2 Milliarden, eine exakte Feststellung des Mitteltransfers ist nicht möglich.

Dem jährlichen Kapitalstrom aus dem Ausland von rund 1 Milliarde Dollar nach Bosnien-Herzegowina steht ein Bruttosozialprodukt von 4,4 Milliarden Dollar gegenüber. Anfänglich hohe Wachstumsraten waren im Wesentlichen auf die Bautätigkeit im Lande zurückzuführen. Sie sind seit 1998 wieder im Sinken begriffen. Die zehn größten Unternehmen erwirtschaften einen Gewinn von weniger als 500 000 Dollar jährlich, die meisten anderen Betriebe fahren nur Verluste ein. Die Arbeitslosigkeit erreicht nach offiziellen Angaben mehr als 40 %. Die Durchschnittslöhne lagen Mitte 2000 in der Föderation bei 428 KM, in der Republika Srpska

11 Hertić Zlatko/Amela Sapčanin/Susan L. Woodward, Bosnia and Herzegovina, in: Shepard Forman/Stewart Patrick (Hg.), Good Intentions. Pledges of Aid for Postconflict Recovery, Boulder 2000, S. 315-366.

bei 289 Konvertiblen Mark (KM). Ausländische Privatinvestitionen blieben wegen der großen Rechtsunsicherheit und politischer Hindernisse aus.

Notwendige Abkehr vom Protektoratszustand

Die zögerliche und gelegentlich konfliktbeladene Implementierung des Dayton-Vertrages hat zu unterschiedlichen Interpretationen und Schlussfolgerungen geführt. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die die Befugnisse der Staatengemeinschaft immer weiter ausdehnen und Bosnien-Herzegowina in einen protektoratsähnlichen Zustand versetzen wollen. Die Blockade der gesamtbosnischen politischen Institutionen hat das Steuerungsgremium der Staatengemeinschaft (Peace Implementation Council, PIC) dazu animiert, ihrem Hohen Repräsentanten am 30. Mai 1997 in Sintra mehr Entscheidungsbefugnisse und Verwaltungsaufgaben zu übertragen.¹² Im Dezember des gleichen Jahres wurde der Hohe Repräsentant als oberster Vertreter der Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina im Rahmen seines in Dayton verliehenen Mandats befugt, Schiedssprüche in den Bereichen zu fällen, in denen die Parteien selbst untätig bleiben oder keine Einigung erzielen. Nach Ablauf gesetzter Fristen hat der Hohe Repräsentant dementsprechend Gesetze über Staatsangehörigkeit und Reisedokumente, Autokennzeichen und Nationalflagge erlassen. Im Juni 1997 erließ er darüber hinaus ein wirtschaftliches „Quick Start Package“, das gesetzliche Regelungen für Zölle, Zentralbank und Außenhandel enthielt. Neue Eigentums- und Privatisierungsgesetze wurden entworfen. Im Januar 1998 bestimmte der Hohe Repräsentant für entitätsübergreifende Wirtschaftsaktivitäten eine einheitliche Währung, die konvertierbare Mark. Anfang 2001 erließ er auch Verfassungskommissionen gegen ethnische Diskriminierung.

Heute gibt es praktisch keinen militärischen, politischen und gesellschaftlichen Bereich mehr, der nicht von externen Akteuren reglementiert, kontrolliert und gesteuert wird. Ein wesentliches Politikelement des Hohen Repräsentanten besteht zudem darin, Amtsträger von ihren Posten abzusetzen, wenn sie nachweislich die Umsetzung des Dayton-Abkommens behindern. Auf dem Höhepunkt einer Krise der gesamtbosnischen Institutionen erklärten die OSZE und der Hohe Repräsentant im November 1999 in einer gemeinsamen Aktion 22 Funktionäre für abgesetzt, um dem Land „die Gelegenheit zu geben, politische rechtsstaatliche Institutionen zu entwickeln“. Im März 2001 musste das kroatische Präsidiumsmitglied Jelavić seinen Posten räumen.

Für jede Friedensmission ist es jedoch gefährlich, in so starkem Ausmaß Verantwortung in der Innenpolitik zu übernehmen und schrittweise in den Zustand einer Protektoratsverwaltung hineinzuschlittern. Dies tötet früher oder später jede Eigeninitiative im Aufnahmeland und verstärkt Abhängigkeiten. Sinn und Zweck jeder Friedensmission sollte es dagegen sein, den fremden Einfluss allmählich zurückzuschrauben. Auch Bosnien-Herzegowina ist aus diesem Grund in Dayton absichtlich nicht zum Protektorat gemacht worden.

Die starke Einmischung der internationalen Organisationen in den Aufbau des bosnischen Retortenstaates hat unzweifelhaft dazu beigetragen, Ansätze zur Selbstregulierung, Verhandlungsbereitschaft und Kompromissfähigkeit zwischen den politischen Eliten zu ersticken.¹³ Das starre Proporzsystem verfestigte ethnische Teilungswünsche, und die Trennung der politischen Kräfte in „Gute“ und „Böse“ führte zu Ausgrenzungsgefühlen und paranoiden Verhaltensweisen bei letzteren. Statt gemeinsam nach Lösung der in Interessenkonflikte zu suchen, wird häufig jede Zusammenarbeit verweigert. Bei vielen Bosniern herrscht

12 Communiqué. Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, Sintra, 30.5.1997.

13 David Chandler, Bosnia. Faking Democracy after Dayton, London u. a. 1999.

ungebrochen die Meinung vor, dass die Probleme ihres Landes vor allem von der Staatengemeinschaft gelöst werden sollen. Je länger die internationalen Organisationen im Land bleiben, desto stärker verfestigt sich diese Haltung.

Der Hohe Repräsentant Wolfgang Petritsch förderte daher zu Recht das „ownership“-Prinzip, nach dem schrittweise eine neue politische Führung aufgebaut und möglichst viel Verantwortung an die bosnischen Eliten rückübertragen werden soll. Gemäss den Beschlüssen des Peace Implementation Council (PIC) vom Mai 2000 hat er sich auf drei Schlüsselgebiete konzentriert: Flüchtlingsrückkehr, Institutionenbildung und Wirtschaftsreformen (Steuerreform, Finanzreform, Soziale Sicherung und Arbeitsrecht, Verbesserung des Investitionsklimas, Privatisierung und Bekämpfung der Korruption).

Tatsächlich ist es höchste Zeit, die ursprüngliche Philosophie von Dayton wieder zu beleben. Die tragenden Säulen des Friedensprozesses müssen im Land selbst stehen, wobei die Staatengemeinschaft den Kräften vor Ort jede Unterstützung zukommen lässt. Letztlich muss die bosnische Bevölkerung selbst Eigentümerin des Friedensprozesses werden. Dies betrifft prinzipiell alle Politikbereiche. Die Verwirklichung dieser Idee kann noch Jahre in Anspruch nehmen, aber es ist der einzige Weg, wenn Bosnien-Herzegowina irgendwann einmal ohne ausländische Hilfe auskommen soll.

Staatliche Integrität Bosnien-Herzegowinas

Misstrauen, ethnische Intoleranz und Nationalismus sind immer noch die stärksten Feinde des jugoslawischen Friedensschlusses. Manch einer fühlt sich an das ostmitteleuropäische Krisensyndrom erinnert, das der ungarische Historiker und Staatswissenschaftler István Bibó (1911-1979) schon 1946 beschrieb. In seiner 1992 wiederaufgelegten Schrift „Die Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei“ analysierte er territoriale Konflikte, nationalstaatlichen Egoismus, fehlende demokratische Traditionen und historisch begründete politische Hysterien.¹⁴ Als Heilmethode empfahl er eine „Technik des guten Friedensschlusses“ als Grundstein für demokratische Entwicklung und politische Stabilität in einer Region. Kern seiner Vorschläge war eine „gerechte“, ethnisch-sprachlich und nicht historisch-politisch motivierte Grenzziehung. Nicht die historische oder moralische Argumentation, sondern das Selbstbestimmungsrecht der Völker sollte nach Ansicht Bibós eine künftige Friedensordnung begründen. Dabei dachte er auch an Volksabstimmungen und Bevölkerungsaustausch in ethnischen Mischregionen. Mit Blick auf Bosnien haben westliche Intellektuelle und Politiker diese Ideen Bibós wiederentdeckt.

Befürworter einer ethnischen Aufteilung Bosniens haben sich vor allem in den USA, vereinzelt aber auch in Deutschland zu Wort gemeldet. Sie argumentieren, dass Bosnien-Herzegowina niemals als Staat funktionieren werde und dass das zwanghafte Festhalten am Dayton-Prozess die internationale Gemeinschaft auf ewig an das Land binden werde. Nach Abzug der Truppen würde ein neuer Krieg auf dem Balkan ausbrechen. Dem ist entgegenzuhalten, dass selbst wenn in den kommenden Jahren auf bosnischem Boden kein funktionierendes Staatswesen entstünde, dies immer noch den mit einer Aufteilung verbundenen Risiken vorzuziehen ist. In Bosnien-Herzegowina gibt es keine natürliche geographisch, historisch oder anders begründbare Grenze, nach der das Land plausibel geteilt werden könnte. Ein Blick auf die Landkarte zeigt, dass nach den Massenvertreibungen während des Krieges die Völker nun zwar im Prinzip kompakter siedeln als vorher, ihre jeweiligen Siedlungsgebiete jedoch nicht zusammenhängen. Die Teilung des in bestimmten Regionen immer noch ethnisch heterogenen Landes würde also wahrscheinlich neue Migrationsschübe

14 István Bibó, Die Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei, Frankfurt/M. 1992.

auslösen: Zehn- wenn nicht Hunderttausende müssten vor allem die gemischten Kantone der Föderation sowie die Territorien, die verschiedene Seiten parallel für sich beanspruchen, verlassen, um funktions- und verteidigungsfähige Staaten gründen zu können.

Schon deshalb verspricht eine Teilung keineswegs langfristige Stabilität, was deren Protagonisten ja annehmen. Irredentismus und Revanchismus würden vermutlich von allen Seiten drohen. Vor allem die Bosniaken, die den Krieg für den Erhalt Bosnien-Herzegowinas führten, würden auf territoriale Revision drängen, sollte ihnen ein bosniakischer Reststaat aufgezwungen werden. Auf die Frage, wie die postjugoslawische Staatenordnung bei Teilung seines Herzstückes Bosnien-Herzegowina stabilisiert werden könnte, haben daher auch die Realpolitiker keine plausible Antwort. Nicht zuletzt würde die Teilung des kleinen Balkanstaates einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen, weil die schweren Verletzungen humanitärer, menschenrechtlicher und völkerrechtlicher Prinzipien, insbesondere die gewaltsame Veränderung international anerkannter Staatsgrenzen und die massenhafte Vertreibung der Zivilbevölkerung aus ihren angestammten Wohngebieten nachträglich legitimiert würden.

Befürworter einer weniger radikalen Alternative argumentieren, dass man früher oder später den Pariser Friedensvertrag neu verhandeln und zumindest teilweise revidieren müsse. Man solle nicht nur bei der Umsetzung Abstriche in Kauf zu nehmen, sondern den Dayton-Prozess im Lichte des bislang Erreichten insgesamt neu bewerten. Dies könnte zum Beispiel bedeuten, den Flüchtlingen die ohnehin nur auf dem Papier existierende Rückkehrgarantie zu entziehen oder die verfassungspolitische Struktur Bosniens zu verändern. Aber auch diese Option ist unrealistisch. Vor allem ist fraglich, ob unter den heutigen Bedingungen überhaupt noch einmal so ein Konsens in so vielen kontroversen und miteinander verzahnten Fragen wie in Dayton erzielt werden könnte, die bei Rückkehr an den Verhandlungstisch automatisch zur Diskussion gestellt würden. Zur Fortsetzung des Dayton-Prozesses gibt es also keine annehmbare Alternative, jedoch sollten die Schwerpunkte anders gesetzt werden.

Neue Schwerpunkte bei der Sicherung des Friedens

Die Staatengemeinschaft ist an die Friedensmission in Bosnien-Herzegowina teilweise mit Patentrezepten aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg herangegangen: wirtschaftlicher Wiederaufbau und Förderung der Wohlstandsentwicklung, demokratische Wahlen und Versöhnung vermeintlicher Erbfeinde. Die Erfolgsgeschichte Westeuropas in den 50er und 60er Jahren lässt sich jedoch in Südosteuropa nicht ohne weiteres wiederholen:

So hat die Staatengemeinschaft den Wiederaufbau Bosniens mit erheblichen wirtschaftlichen Mitteln unterstützt. Trotz des beachtlichen Kapitaltransfers aus dem Ausland sind in Bosnien-Herzegowina kaum Ansätze zu einer eigenständigen Wirtschaftsentwicklung erkennbar. Niemand hat bisher die Frage gestellt, welche wirtschaftlichen Strukturen es in dem kriegszerstörten Land mit Vorrang zu entwickeln gilt und welchen Platz Bosnien-Herzegowina später einmal in der europäischen oder gar globalisierten Wirtschaft einnehmen könnte. Trotz der beachtlichen Wirtschaftshilfe ist es zudem immer wieder zu Finanzierungslücken und falschen Schwerpunktsetzungen gekommen. In Bosnien-Herzegowina haben wie schon anderswo die Geberstaaten aus innenpolitischen Motiven oder Gründen der besseren Sichtbarkeit lieber in prestigeträchtige und teure Infrastruktur- und „Leuchtturm“-Projekte investiert als in weniger gut sichtbare, mühevollere Initiativen im institutionellen und sicherheitspolitischen Bereich. Dies hat in Bosnien-Herzegowina dazu geführt, dass heute fast überall die Straßen und Brücken wiederhergestellt sind, dass aber die Förderung der Institutionen und der inneren Sicherheit immer noch vernachlässigt wird.

Im Mittelpunkt der Aufbaubemühungen sollte künftig stärker die Förderung der Institutionen und die Rechtsstaatsentwicklung stehen. Die Staatengemeinschaft hat sich in den

vergangenen Jahren zu sehr darauf verlassen, den Wandel der Machtverhältnisse allein durch demokratische Wahlen herbeizuführen. In Bosnien-Herzegowina hat seit Kriegsende jedes Jahr mindestens ein Urnengang zu verschiedenen lokalen, regionalen und nationalen Organen stattgefunden. Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der hohen Wahlfrequenz gelang der beabsichtigte Macht- und Politikwechsel in den bosnischen Institutionen lange Zeit nicht. Bereits im September 1996, ein Jahr nach Kriegsende, hatte die OSZE gegen den Rat vieler Beobachter die ersten gesamtbosnischen Wahlen für Präsidentschaft, Parlament und Entitätsversammlungen organisiert. Da die Mehrheit der Bevölkerung jedoch ihre Stimme gemäß der nationalen Zugehörigkeit abgab und politische Orientierungen bei der Wahlentscheidung praktisch keine Rolle spielten, gewannen erwartungsgemäß die drei großen, national orientierten Parteien SDA, SDS und HDZ, deren damalige Regierungskoalition das Land 1991/92 in den Krieg geführt hatte. In Vorausschau auf das zu erwartende niederschmetternde Ergebnis verkürzte die Staatengemeinschaft die Legislaturperiode auf zwei Jahre. Die Lokalwahlen hatten wegen „technischer Probleme“ gar nicht erst stattgefunden. Sie wurden um ein Jahr verschoben.

Die Analyse der seit 1996 jährlich stattfindenden Urnengänge ergibt ein insgesamt wenig optimistisch stimmendes Bild, das auch die Wahlen im Herbst 2000 bestätigten. Die national orientierten Parteien wurden nicht eindeutig überstimmt, ihre Mehrheiten nur leicht aufgeweicht.¹⁵ Ohne Intervention des Hohen Repräsentanten wären die multi-ethnisch ausgerichtete „Allianz für den Wandel“ wohl kaum in die Regierung gelangt. Um die Pluralisierung der Parteienlandschaft zugunsten der multiethnisch orientierten und reformerisch eingestellten Kräfte wird tagtäglich zäh gerungen. Die Wahlen nach westlichem Muster haben die nationalistischen Parteien noch nicht voll delegitimiert.

Dies hängt vor allem mit strukturellen Gegebenheiten zusammen: Angesichts der immer noch unbefriedigenden inneren Sicherheitslage, der fehlenden rechtsstaatlichen Verfahren und Institutionen leben viele Menschen in Angst vor Übergriffen und Diskriminierung. Sowohl der Gesamtstaat als auch die Entitäten stehen institutionell auf tönernen Füßen. Sie sind kaum in der Lage, für Recht und Ordnung oder auch nur für die persönliche Sicherheit der Menschen zu sorgen. Kaum jemand in Bosnien-Herzegowina vertraut darauf, dass die komplizierte Staatskonstruktion auch nach einem früher oder später zu erwartenden Rückzug der internationalen Organisationen noch Bestand haben wird. So scheinen insbesondere auf lokaler Ebene die nationalistischen Parteien die Interessen ihrer jeweiligen Klientel gegenüber den vermuteten Aggressionsbestrebungen der anderen Volksgruppen langfristig besser gewährleisten zu können als das eher als virtuell wahrgenommene bosnische Staatswesen.

In vielen Regionen wird Macht allein von den ethno-politischen Vertretern ausgeübt. Sie definiert sich vorwiegend durch persönlichen Einfluss und politische Loyalitäten. Wahlen können diesen etablierten Strukturen dort wenig anhaben, wo nicht politische Parteien, sondern ethnische Nomenklaturen die wesentlichen Entscheidungen treffen. Wichtige Entscheidungen werden häufig an den legitimen, jedoch großteils nur auf dem Papier existenten politischen Institutionen vorbei getroffen.

Neben den legitimen, transparenten und demokratisch kontrollierten staatlichen Institutionen sollte künftig die innere Sicherheit stärker gefördert werden. Trotz der Anwesenheit mehrerer zehntausend SFOR-Soldaten und internationaler Polizeikräfte ist es bisher nicht gelungen, die Sicherheitslücke zu schließen. Zivile und militärische Aufgaben der Friedensmission werden in Bosnien-Herzegowina durch eine Doppel- bzw. Parallelstruktur von SFOR und OHR wahrgenommen. Sinnvoller wäre eine integrierte zivil-militärische Struktur, die es

15 Henriette Riegler, Einmal Dayton und zurück. Perspektiven einer Nachkriegsordnung im ehemaligen Jugoslawien, Wien 1999, S. 60.

erlauben würde, die Sicherheitskräfte zur Implementierung ziviler Aufgaben heranzuziehen. Dies ist unter den gegebenen Bedingungen jedoch nur begrenzt möglich, da die militärische Führung „mission creep“, eine schleichende Ausweitung ihres Aufgabenbereiches befürchtet. In vielen Bereichen stockt die Implementierung des Dayton-Vertrages jedoch gerade wegen der unzureichenden Sicherheitslage. Beispielsweise entscheiden Flüchtlinge über die Rückkehr in ihre Heimatorte weniger auf Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen (etwa Arbeitsplatzangebote oder Wiederaufbauerfolge) als nach Maßgabe ihrer persönlichen Sicherheitsrisiken. Nach einer Umfrage der Kommission für Eigentumsfragen unter Flüchtlingen hielten 47 % der Betroffenen die Sicherheitslage, 16 % das Arbeitsangebot und 12 % den Wiederaufbau von Häusern bei der Minderheitenrückkehr für entscheidend.¹⁶

Die europäische Dimension der Problemlösung

Der Schlüssel zur Lösung des bosnischen Problems liegt in zwei Bereichen: in der regionalen Dimensionierung und in der europäischen Integrationsperspektive. Es ist schwierig, an eine Problemlösung zu denken, solange elementare politische und territoriale Fragen in der Region offen sind. Im Südosten Europas ist die Staatenlandschaft immer noch im Umbruch, Institutionen müssen erst aufgebaut, Identitäten geschaffen werden. Dies gilt nicht nur für Bosnien-Herzegowina selbst, sondern auch für seine Nachbarn. Die jüngsten Entwicklungen in Kroatien zeigen, wie wichtig die Klärung staatlicher und nationaler Fragen für die Demokratisierung ist. Dort ist es an der Jahreswende 1999/2000 nach zehnjähriger Alleinherrschaft der national-konservativen HDZ bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu einem Machtwechsel gekommen. Der Grund für die lange Dominanz nationaler Einstellungen in diesem Land ist nicht eine besonders nationalistische oder antidemokratische Gesinnung der Kroaten, sondern der Umstand, dass seit dem Zerfall Jugoslawiens der Bestand ihres Heimatlandes in Frage stand: 1992 durch die Vereinnahmung von einem Drittel des Staatsgebietes durch serbische Freischärler (Bedrohung der territorialen Integrität) und nach Dayton durch die UNO-Protectoratsverwaltung in Ostslawonien (Einschränkung der staatlichen Souveränitätsrechte). Erst als Kroatien im Sommer 1995 seine vollen Herrschaftsrechte über das gesamte Staatsgebiet wiedererlangte, ist das Interesse in der Bevölkerung an nationalen Themen abgeflaut. Die seit 1990 alles beherrschende Frage der Unabhängigkeit Kroatiens und der Sicherung seines Territoriums kann heute als gelöst betrachtet werden, und so stehen heute auch wieder wirtschaftliche und soziale Themen im Vordergrund. Die Unterstützung der parallelen kroatischen Strukturen in Bosnien-Herzegowina hat Zagreb mittlerweile effektiv unterbunden.

Neue Impulse ergeben sich auch durch den im Herbst 2000 vollzogenen demokratischen Machtwechsel in Belgrad, der zur Normalisierung der Beziehungen in der gesamten Region beitrug. Am 15. Dezember 2000 wurden diplomatische Beziehungen zwischen Bosnien-Herzegowina und der BR Jugoslawien aufgenommen. Belgrad hat seine Abkehr von großserbischer Hegemonie durch die Anerkennung von Staat und Grenzen seines Nachbarn deutlich gemacht. Seither finden regelmäßige Konsultationen zur Implementierung des Abkommens von Dayton statt. Erstmalig ergibt sich nun die Möglichkeit, drängende Probleme wie etwa die Flüchtlingsfrage im regionalen Kontext zu lösen. Bi- und trilaterale Gespräche sind zwischen Belgrad, Sarajevo und Zagreb in Gang gekommen.

Allerdings kämpft Jugoslawien auch nach dem demokratischen Wandel in Serbien noch mit inneren Problemen, die sich negativ auf die Stabilisierung ihrer Nachbarn auswirken. Ein Teil ihres Territoriums, das Kosovo, wurde gewaltsam abgetrennt und unter internationale Protectoratsverwaltung gestellt. Belgrad übt hier nur noch auf dem Papier Souveränitätsrechte

16 Hertić, Sapčanin, Woodward, Bosnia and Herzegovina, S. 356.

aus. Gleichzeitig ist die jugoslawische Föderation durch Abspaltungstendenzen in Montenegro bedroht. Im Süden Serbiens und in der Republik Mazedonien haben Freischärler der UÇK die albanische Frage aufgeworfen.

Es scheint unbestritten, dass eine weitere Fragmentierung der BR Jugoslawien durch den Austritt Montenegros oder die Unabhängigkeitserklärung Kosovos auch den Zusammenhalt des bosnischen Staatswesens beeinträchtigen würde. Die bosnischen Serben, die im Krieg für die nationalstaatliche Unabhängigkeit gekämpft haben, würden dann wohl noch weniger Anreiz haben, im bosnischen Staat zu verbleiben. Für die Republika Srpska, die auch in den schwersten Zeiten der Bombardements und der totalen internationalen Isolation zu Belgrad gehalten hat, wird Serbien stets der Hauptbezugspunkt bleiben. Nach dem demokratischen Machtwechsel in Belgrad hat sich die Staatengemeinschaft stark auf Serbien konzentriert, das auch einen erheblichen Teil der internationalen Finanzhilfen absorbiert. Nun ist der Anreiz noch größer, sich an das strategisch interessantere und wirtschaftlich stärkere Serbien anzulehnen, das viele bosnische Serben als ihr Mutterland betrachten.

Nur wenn alle Staaten in der Region eine realistische Perspektive auf europäische Integration erhalten, dürften sich die zentrifugalen Kräfte zerstreuen. In Bezug auf ein mögliches Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU hinkt Bosnien-Herzegowina verglichen mit anderen südosteuropäischen Staaten allerdings immer noch stark hinterher. Brüssel hat Bedingungen gestellt, die erfüllt werden müssen, bevor in einer Studie überhaupt die Durchführbarkeit eines solchen Europa-Abkommens untersucht werden kann. Von den in der sogenannten Road Map aufgeführten Bedingungen wurden bislang nur vier zur Zufriedenheit erfüllt, in sechs Bereichen wurde mit der Arbeit begonnen, sechs weitere liegen noch völlig brach. Schwächen gibt es unter anderem bei der Verabschiedung von Wahl-, Beamten-, Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesetz, bei der Flüchtlingsrückkehr und bei der Einrichtung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems. Grund hierfür ist neben technischen und finanziellen Schwierigkeiten, auch der fehlende politische Wille. Ähnlich düster sah es Anfang 2001 für die Aufnahme in den Europarat aus. Von vierzig gestellten Bedingungen hat Bosnien-Herzegowina bislang nur zehn erfüllt. Von diesen wurden nur vier von der Regierung auf eigene Initiative erfüllt, die übrigen vom OHR oktroyiert.

Bosnien-Herzegowina kann jedoch an den von der EU bereitgestellten Hilfsprogrammen teilnehmen, die die Annäherung an die EU erleichtern sollen, darunter das am 24. November 2000 verabschiedete Hilfsprogramm CARDS in Höhe von 4,65 Milliarden Euro. Im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa wurden allein im Jahr 2000 Projekte im Wert von rund 250 Millionen Euro durchgeführt. Sie betreffen neben der regionalen Infrastrukturentwicklung unter anderem die Reintegration von Soldaten in den zivilen Arbeitsmarkt, Flüchtlingsprojekte, Wirtschaftsreformen und die Bekämpfung von Kriminalität und Korruption.¹⁷ Je rascher sich die Lage in der Gesamtregion normalisiert, desto mehr grenzüberschreitende Projekte können im Rahmen des Stabilitätspaktes in Gang kommen.

Fazit

Vor dem Hintergrund eines sich allmählich stabilisierenden Umfeldes erscheint die Entwicklung in Bosnien-Herzegowina offen, der „Frieden hat eine Chance“.¹⁸ Angesichts des langfristig erkennbaren Trends zur politischen Normalisierung und wirtschaftlichen Gesundung der Gesamtregion Südosteuropas hellen sich auch die Aussichten für das krisengeschüttelte Bosnien-Herzegowina auf. Eine weitere Konsolidierung der staatlichen

17 Vgl. www.stabilitypact.org.

18 Vgl. den Leserbrief von Wolfgang Petritsch, in: Die Zeit, 22.3.2001.

Strukturen ist ebenso denkbar wie – in ferner Zukunft - eine friedliche Trennung der beiden Staatshälften. Vorerst gibt es keinen Grund, daran zu zweifeln, dass Demokratisierung, wirtschaftliche Erholung und verstärkte Regionalkooperation nicht doch langfristig zur friedlichen Transformation des bosnischen Problems beitragen werden. Es wäre nicht gerechtfertigt, Dayton-Bosnien verloren zu geben.

Marie-Janine Calic
Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen